<u>Advies evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten</u>

Inleiding

Op basis van artikel 33, zevende lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna Rft) is per 10 april 2015 de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna de evaluatiecommissie) ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (instellingsbesluit als bijlage). Deze commissie heeft tot taak een advies uit te brengen als bedoeld in artikel 33, zesde, negende en tiende lid, van de Rft. De evaluatiecommissie bestaat uit vier onafhankelijke leden die volgens de procedure van artikel 33, zevende lid, van de Rft zijn benoemd; een voorzitter in overeenstemming met de ministers van Financiën van Curaçao en Sint Maarten, een lid in overeenstemming met de minister van Financiën van Curaçao, een lid in overeenstemming met de minister van Financiën van Sint Maarten en een lid aangewezen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De evaluatiecommissie is als volgt samen gesteld: de heer Ron Gomes Casseres (voorzitter), de heer Reuben Essed (lid Sint Maarten), de heer Edelmiro Seferina (lid Curaçao) en de heer Marcel van Gastel (lid Nederland). Secretaris van de commissie is de heer Dirk-Jan Bonnet en het secretariaat is vanuit Curaçao en Sint Maarten aangevuld met de heer Paul Soethoudt en de heer Ramzy Dennaoui.

De evaluatiecommissie behoort uiterlijk drie maanden nadat zij is ingesteld, door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, advies uit te brengen aan de raad van de ministers van het Koninkrijk. Artikel 33, eerste lid, geeft aan dat, op basis van het advies van de evaluatiecommissie, de raad van ministers van het Koninkrijk vijf jaar na de inwerkingtreding van de Rft beslist of en, zo ja, met ingang van welk tijdstip Curaçao of Sint Maarten of beide een of meer verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeft na te komen. De raad van ministers van het Koninkrijk kan slechts gemotiveerd, op gronden ontleend aan de normen, genoemd in artikel 15 van de Rft, afwijken van het advies van de evaluatiecommissie.

Het advies van de evaluatiecommissie is dus gericht op het beantwoorden van de vraag of het toezicht dat conform de Rft op Curaçao en Sint Maarten wordt uitgeoefend geheel of gedeeltelijk kan worden beëindigd. Daarmee is tevens, mede gelet op de daartoe strekkende bepalingen in de Rft, een begrenzing gegeven aan de reikwijdte van de taakopdracht van de evaluatiecommissie.
De evaluatiecommissie acht het gelet op de wettekst en de memorie van toelichting bij de Rft en op haar instellingsbesluit niet tot haar taak de werking van de Rft als zodanig te beoordelen. Wel acht de commissie het tot haar taak om, verwijzend naar artikel 33, tiende lid, onder f, zo nodig, met het oog op een optimale uitvoering van de Rft, eventueel aanbevelingen te doen aan de landen met betrekking tot het krachtens de Rft uit te oefenen toezicht.

De evaluatiecommissie heeft kennis genomen van een discussie in (delen van) de samenleving van Sint Maarten en Curaçao in het bijzonder waar het betreft de vermeende maatschappelijke en sociaal-economische effecten van het begrotingstoezicht. Ook op dit punt meent de evaluatiecommissie dat het niet tot haar opdracht strekt hierop in te gaan. Wel merkt de evaluatiecommissie in zijn algemeenheid op dat een sluitende begroting niet als vanzelfsprekend leidt tot

particuliere investeringen en economische groei. Die groei en het bestrijden van armoede vraagt, binnen de grenzen van een gezonde financiële huishouding, gericht beleid.

Gelet op de termijn van drie maanden waarbinnen de evaluatiecommissie haar advies dient uit te brengen heeft de evaluatiecommissie zich bij de uitvoering van haar taak gebaseerd op bestaand materiaal en gesprekken.

De evaluatiecommissie of een deel daarvan heeft gesprekken gevoerd met de ministers van Financiën van Curaçao en van Sint Maarten, met de secretaris-generaal van de algemene rekenkamer van Sint Maarten, met de algemene rekenkamer van Curaçao, met de raden van advies van Curaçao en van Sint Maarten, met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de secretaris-generaal van dat ministerie, met het ministerie van Financiën van het land Nederland, met de voorzitter en het secretariaat van het Cft, met de stichting overheidsaccountant bureau (SOAB), met een vertegenwoordiging van de task-force van het ministerie van Financiën van Curaçao en met de president van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS). Daarnaast heeft de voorzitter van de evaluatiecommissie gesproken met de minister-president van Curaçao en van Sint Maarten en met de beide Gouverneurs. De evaluatiecommissie is viermaal in volledige samenstelling bijeen geweest om over de opzet, voortgang en inhoud van haar advies te spreken.

Naast de inbreng en inzichten die de gesprekken hebben opgeleverd, heeft de evaluatiecommissie schriftelijke informatie van het Cft verkregen, alsmede kennis genomen van schriftelijke advisering aan de evaluatiecommissie en aan de landen betreffende specifieke onduidelijkheden in de Rft. Naast deze schriftelijke informatie heeft de evaluatiecommissie, zonder daarbij een uitputtende opsomming te geven ook kennis genomen van andere documenten. Het gaat bijvoorbeeld om de correspondentie vanuit de minister van Financiën van Curaçao en van Sint Maarten in reactie op de adviezen van het Cft op de vastgestelde begrotingen 2015. Ook heeft de evaluatiecommissie kennis genomen van de door het Cft uitgebrachte adviezen en rapportages zoals openbaar gemaakt op haar website, evenals van het Besluit van 2 november 2012 (Stsbld 2012 535) van de Kroon (hierna te noemen het Kroonbesluit) op het beroep van de Raad van Ministers van Curaçao tegen het Besluit van 13 juli 2012, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2012, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rft genoemde normen. Daarnaast heeft de evaluatiecommissie kennis genomen van de Staatsregeling van Curaçao en van Sint Maarten, alsmede van de Landsverordening comptabiliteit Curaçao en de Comptabiliteitslandsverordening Sint Maarten en van de in procedure zijnde ontwerp Landsverordening Financieel beheer Curaçao.

De evaluatiecommissie heeft een ontwerp advies gepresenteerd aan de raad van ministers van Sint Maarten op 23 juni 2015, en aan de raad van ministers van Curaçao op 24 juni 2015. Na deze presentaties heeft de evaluatiecommissie haar ontwerpadvies op schrift aan de besturen van Curaçao en Sint Maarten doen toekomen ten einde beide besturen op grond van artikel 33, twaalfde lid, van de Rft in de gelegenheid te stellen daarop te reageren binnen de in de Rft gestelde termijn van een week. Op 1 juli 2015 is de schriftelijke reactie van het bestuur van Curaçao ontvangen en op17 juli 2015 de reactie van het bestuur van Sint Maarten (reacties beide landen in bijlage). Voor zover

uit de reacties van Curaçao en van Sint Maarten bezwaren tegen (onderdelen van) het ontwerpadvies bleken waaraan door de evaluatiecommissie in haar advies geen gevolg is gegeven, worden deze bezwaren in het advies vermeld alsmede de reden waarom aan deze bezwaren door de evaluatiecommissie geen gevolg is gegeven.

Kader

De totstandkoming en inhoud van de Rft is terug te voeren op de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt in de aanloop naar de nieuwe staatkundige verhoudingen zoals die per 10 oktober 2010 hun beslag hebben gekregen. Achtergrond van de invoering van de Rft is dat Nederland een oplossing heeft geboden voor de toenmalige schuldenproblematiek door de verplichting op zich te nemen om een belangrijk deel van deze schulden over te nemen. In het kader van het creëren van een blijvende gezonde financiële huishouding, is ook afgesproken dat gezamenlijke afspraken moeten worden gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht ter voorkoming van nieuwe schuldenopbouw. Gelet op de autonomie van Curaçao en Sint Maarten hebben Nederland, Curaçao en Sint Maarten afspraken gemaakt over een aanpak die uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van de landen voor de blijvende gezondmaking van de overheidsfinanciën. Het toezicht zoals dat in de Rft is geregeld is dan ook geen doel op zich. Het is erop gericht de instituties van Curaçao en Sint Maarten zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt.

Zoals ook opgenomen in het beoordelingskader in het Kroonbesluit (pagina 14-15) voorziet de Rft in een stelsel van toezicht op de naleving van de in de Rft neergelegde randvoorwaarden die gelden voor het opstellen en uitvoeren van begrotingen. De centrale normstelling is neergelegd in artikel 15 van de Rft. Het Cft heeft ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Rft onder andere als taak het houden van toezicht op de toepassing door Curaçao en Sint Maarten van deze normen bij het opstellen en de uitvoering en verantwoording van de begroting, het houden van toezicht op de voortgang van de implementatie van de verbetering van het financieel beheer en het rapporteren aan en adviseren van onder andere de besturen van zowel Curaçao als Sint Maarten evenals de raad van ministers van het Koninkrijk.

Artikel 18, maar ook artikel 17 en de memorie van toelichting paragraaf 3.5, van de Rft koppelt de normen van artikel 15, eerste lid, dan ook aan het financieel beheer. Artikel 19 van de Rft werkt vervolgens uit hoe via de implementatieplannen het financieel beheer verbeterd kan worden.

In artikel 17 (uitvoering van beleidsvoornemens) is opgenomen dat als een bestuur nalaat beleidsvoornemens uit te voeren of deze op een zodanig tijdstip vaststelt, implementeert of uitvoert dat de haalbaarheid van de uitgaven- en ontvangstramingen in gevaar komt, het Cft hierover adviseert overeenkomstig artikel 12, derde lid (advies vastgestelde begroting of vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting in overeenstemming met de normen van artikel 15 te brengen). Artikel 13 (aanwijzing van de raad van ministers van het Koninkrijk) is van overeenkomstige toepassing.
Artikel 18, derde en zesde lid, geven aan dat als (uit de uitvoeringsrapportage over het vierde kwartaal of uit de vastgestelde jaarrekening) blijkt dat sprake is van een tekort op de gewone dienst of van een overschrijding van de rentelastnorm, het bestuur aangeeft welke maatregelen worden genomen ter compensatie van dat tekort of die

overschrijding. Het zevende lid van artikel 18 bepaalt dat deze maatregelen door het Cft beoordeeld worden aan de hand van de normen genoemd in artikel 15. In het Kroonbesluit is opgenomen (pagina 19) dat artikel 18, derde en zesde lid, niet de begrotingscyclus als zodanig betreft, maar de gang van zaken bij de realisatie van de begroting. Tevens is opgenomen dat artikel 18 de toepasselijkheid van de normen van artikel 15 bij het opstellen en uitvoeren van de begroting onverlet laat.
De artikelen 17 en 18 gaan over de uitvoering c.q. realisatie van de begroting en daaraan worden de normen uit artikel 15 gekoppeld. Paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting bij de Rft draagt als titel "de uitvoering van de begroting en het financieel beheer".

Zoals in het Kroonbesluit wordt aangegeven komt uit de Rft naar voren dat het proces van het opstellen en uitvoeren van de begroting een proces is dat voortdurende informatievergaring en bijsturing kent met het oog op de beheersing van de overheidsfinanciën. Daarbij is niet alleen het perspectief van de korte termijn van belang, maar ook dat op de langere termijn.
Zonder het op orde hebben van het financieel beheer kan niet verwacht worden dat het opstellen en de uitvoering van de begroting en de verantwoording over de uitvoering van de begroting op orde is. En juist die uitvoering en de verantwoording daarover zijn noodzakelijk om ook gedurende het begrotingsjaar in overeenstemming met de normen van artikel 15 te blijven.

De centrale normstelling in artikel 15 staat dan ook niet op zich zelf, maar is ingebed in de totale begrotingscyclus, die loopt van begrotingsvoorbereiding, via begrotingsuitvoering naar begrotingsverantwoording. Voor een ordelijk en controleerbaar verloop van de begroting en uitvoering, aspecten die genoemd worden in artikel 15, tweede lid, onder c, is goed financieel beheer een noodzakelijke en cruciale voorwaarde waaraan eerst voldaan kan worden bij een in samenhang functionerend stelsel van de eigen instituties en bestuurlijke werkwijze van een land.

Omdat het toezicht zoals dat in de Rft is geregeld geen doel op zich is, zijn in artikel 33 van de Rft bepalingen opgenomen over evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van dat toezicht. Het toezicht dient te bevorderen dat Curaçao en Sint Maarten structureel voldoen aan de in artikel 15 genoemde normen. In het elfde lid van artikel 33 is bepaald hoe er structureel aan de normen kan worden voldaan. Het land voldoet structureel aan de normen, genoemd in artikel 15, indien het tenminste de laatste drie opeenvolgende jaren geheel heeft voldaan aan deze normen en deze normen in zijn regelgeving heeft verankerd. Bij het oordeel of een land hieraan voldoet, geeft artikel 33, elfde lid aan dat de evaluatiecommissie daarbij mede betrekt de door het Cft gedurende de evaluatieperiode uitgebrachte adviezen en rapportages en de eventuele, op grond van de Rft gegeven aanwijzingen.

Artikel 15, eerste lid, kent drie normen:

a. De in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen;
b. De in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen

middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen;
c. De rentelastnorm wordt niet overschreden.

Deze normstelling in het eerste lid van artikel 15 wordt vervolgens in het tweede lid van dat artikel van de volgende beoordelingsaspecten voorzien:

a. In de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen;
b. De in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven worden toereikend toegelicht;
c. De begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.

Afsluitend wordt in het derde lid van artikel 15 bepaald dat bij de begroting een uiteenzetting wordt verstrekt van de financiële toestand van het land.

Gesteld zou kunnen worden dat een strikte interpretatie van artikel 15, eerste lid, onder a, b en c, er toe leidt dat als een bij de start van het begrotingsjaar vastgestelde begroting in enig jaar van Curaçao of Sint Maarten in evenwicht is, zowel voor de gewone dienst als voor de kapitaal dienst, en de rentelastnorm niet wordt overschreden, voldaan wordt aan de normen van artikel 15, eerste lid.
Een beoordeling langs deze lijn gaat echter voorbij aan de invulling van de normering door de aspecten in het tweede lid onder, a, b en c en het derde lid. In het tweede en derde lid zijn namelijk de aspecten beschreven waaraan de begroting, naast in evenwicht zijn, ook moet worden getoetst. De Rft verwijst in artikel 33, elfde lid, in relatie tot de normen uit artikel 15, ook niet specifiek naar het eerste lid.

Daarom kan bij de beoordeling of structureel en geheel voldaan is aan de normen en of die normen in de eigen regelgeving van de landen verankerd zijn, zoals omschreven in artikel 33, elfde lid, niet volstaan worden met een strikte toets op het evenwicht en rentelastnorm criterium uit het eerste lid van artikel 15, maar dienen ook het tweede en derde lid van artikel 15 in ogenschouw genomen te worden.

Tevens is het uitsluitend in beschouwing nemen van een wel of niet sluitende bij de start van het begrotingsproces vastgestelde begroting te beperkt in relatie tot het samenhangend stelsel van de Rft. Een sluitende vastgestelde begroting is een startpunt van de gehele begrotingscyclus, een cyclus die bij voldoende goed financieel beheer er voor zorgt dat de uitvoering ook sluitend blijft door onder andere bij te sturen bij dreigende tekorten of andere niet verwachte ontwikkelingen. Dat maakt ook dat voor de beoordeling of in enig jaar geheel voldaan is aan de norm, het volledige begrotingsjaar moet zijn afgerond. Gedurende de uitvoering kan namelijk alsnog de conclusie ontstaan dat de begroting niet (meer) in evenwicht is en niet (meer) voldoet aan de (strikte) norm van artikel 15, eerste lid. Dit sluit aan bij het gestelde in het Kroonbesluit waarin gesteld wordt dat de normen van artikel 15 onverkort van toepassing zijn op de begrotingsuitvoering en -realisatie. Begroting kan daarmee niet gelezen worden als zijnde dat het alleen om de bij de start van het begrotingsproces vastgestelde begroting gaat.

Bij haar oordeel of structureel en geheel voldaan is aan de normen houdt de evaluatiecommissie volgens de wetgever ook rekening met eventuele omstandigheden die aan het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan voor zover het betreft

omstandigheden die niet aan Curaçao respectievelijk Sint Maarten zelf zijn te wijten. Dit beoordelingselement is opgenomen in artikel 33, tiende lid, onder b en verwijst voor mogelijke omstandigheden naar artikel 25 van de Rft. De daar genoemde omstandigheden betreffen buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, die schade veroorzaken die hersteld moet worden.

Naast het bepaalde in artikel 33, elfde lid, is ook de memorie van toelichting bij de Rft ten aanzien van artikel 33 van belang. In dit deel van de memorie van toelichting is in aanvulling op de tekst van artikel 33, elfde lid, opgenomen dat de evaluatiecommissie bij de beoordeling of er structureel en geheel aan de normen van artikel 15 wordt voldaan, beziet in hoeverre er door de landen zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan. Dat kan blijken uit de door het Cft uitgebrachte adviezen en rapportages en uit eventuele, op grond van de Rft gegeven aanwijzingen. Nu de memorie van toelichting onlosmakelijk deel uitmaakt van de wet, behoort het element 'zelfstandig' in de beoordeling te worden betrokken. Dit element kan ook meegenomen worden gelet op de doelstelling van de Rft. Het financiële toezicht zoals dat in de Rft wordt geregeld is er namelijk op gericht de instituties zo te laten functioneren en de bestuurlijke werkwijze van de landen zo te organiseren dat toezicht op termijn overbodig wordt. De Rft gaat er dus vanuit dat als de verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen de landen daarmee zelfstandig in staat zijn een gezonde financiële huishouding blijvend te laten voortbestaan.

Hiermee beoogt de wetgever het structureel voldoen aan de normen van artikel 15 te operationaliseren, maar laat daarbij veel ruimte voor interpretatie. De Rft lijkt daarmee, niet alleen op dit punt, een resultante te zijn van een op consensus gericht proces van onderhandelingen. Immers, wat is de betekenis van het toevoegen in artikel 33, elfde lid, van 'geheel' in relatie tot het structureel voldoen aan de normen uit artikel 15, welke zijn de uitzonderlijke omstandigheden nu die niet uitputtend zijn opgesomd in artikel 33, tiende lid, onder b, in artikel 25, en de toelichting daarop, en wat mag verstaan worden onder 'zelfstandig' zoals opgenomen in de memorie van toelichting bij artikel 33. De Rft kent naast objectieve normen dus ook subjectieve elementen.

Op basis van hetgeen boven is beschreven komt de evaluatiecommissie tot de volgende invulling.

1. Bij de beoordeling of een land in enig jaar geheel aan de normen van artikel 15 heeft voldaan, neemt zij het geheel van artikel 15 in beschouwing.
2. Een beoordeling of een land in enig jaar geheel heeft voldaan aan de normen van artikel 15 kan slechts plaatsvinden na afsluiting van het desbetreffende begrotingsjaar. Met betrekking tot de in artikel 33, elfde lid, genoemde drie achtereenvolgende jaren, beoordeelt de evaluatiecommissie de jaren 2012 tot en met 2014.
3. In relatie tot het wel of niet blijvend meer behoeven te voldoen aan een of meer verplichtingen op grond van de Rft, is naast de verankering van de normen van artikel 15 in de eigen regelgeving van de landen, het evenwichtscriterium en de rentelastnorm ook de begrotingsuitvoering, de begrotingsverantwoording en het daarmee samenhangende financieel beheer mee te wegen.
4. Het begrip zelfstandig relateert de evaluatiecommissie aan het doel van de Rft, namelijk: het functioneren van en toezicht door de instituties van de landen en de organisatie van hun bestuurlijk handelen is zodanig dat structureel sprake is van

een gezonde financiële huishouding. De evaluatiecommissie leest zelfstandig dus niet zo dat als er enig advies van het Cft wordt uitgebracht er geen sprake is van zelfstandigheid. De advisering van en het uitgeoefende toezicht door het Cft moet wel zodanig beperkt zijn dat redelijkerwijs gesteld mag worden dat met de eigen instituties en het eigen bestuurlijk handelen een gezonde financiële huishouding in stand is en wordt gehouden.

5. Bij de beoordeling of er buitengewone omstandigheden waren die er aan in de weg stonden dat aan de normen werd voldaan, richt de evaluatiecommissie zich voornamelijk op de vraag of er natuurrampen hebben plaatsgevonden. Overweging daarbij is geweest dat het moet gaan om een plotselinge externe gebeurtenis met grote (eenmalige) financiële impact.

Beoordeling

Algemeen

Met de start van de nieuwe staatkundige positie stonden de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten voor grote uitdagingen. Hoewel er door de schuldsanering sprake was van een gezonde startpositie wat de overheidsfinanciën betreft en er in aanloop naar 10 oktober 2010 voorbereidingen hebben plaatsgevonden op de nieuwe landstatus, was zeker nog niet alles gereed voor deze nieuwe start. Curaçao stond voor de opgave om uit de bestanddelen van het land Nederlandse Antillen en van het eilandgebied Curaçao een nieuwe geïntegreerde organisatie op te bouwen. Sint Maarten stond voor de uitdaging vanuit de beperkte organisatie als eilandgebied een organisatie behorend bij een land met de bijbehorende instituties op te bouwen. Mede hierdoor begon het met een achterstand, zeker wat haar financiële huishouding betreft, waardoor Sint Maarten binnen de daarvoor gestelde termijnen niet volledig gebruik heeft kunnen maken van de middelen die vanuit de schuldsanering voor het land ter beschikking stonden. In de reactie van Sint Maarten op het ontwerp advies van de evaluatiecommissie geeft het aan dat het daarbij naar haar opgave gaat om een bedrag van circa 100 miljoen Naf. Tevens meent Sint Maarten dat daardoor haar uitgangspositie nimmer een gezonde startpositie is geweest waar de Rft op gebaseerd is. Dat bijna vijf jaar na de staatkundige transitie de boedelscheiding niet is afgerond belast de ontwikkeling van de financiële huishouding van in ieder geval Sint Maarten (nog steeds). Voor Sint Maarten geldt tevens dat de financiële crisis van de jaren 2007 en 2008 directe financiële gevolgen heeft gehad op onder meer de toeristenstroom uit de Verenigde Staten en daarmee op de grootste pijler van de economie en daardoor op de overheidsinkomsten. Voor beide landen geldt ook dat de beschikbare capaciteit op het terrein van de openbare financiën, kwalitatief en kwantitatief beperkt is. Veel komt neer op een beperkt aantal personen, waarmee het begrotingsproces en het financieel beheer te sterk van die personen afhankelijk is en daarmee kwetsbaar is.

De evaluatiecommissie heeft waardering voor de stappen die zijn gezet en de belangrijke vooruitgang die is geboekt op het gebied van (het behoud van) een gezonde financiële huishouding, zeker tegen de achtergrond van de financiële crisis die impact had op grote delen van de wereld en de opbouwfase waarin beide landen verkeerden en nog verkeren.
Ten aanzien van de voortuitgang bestaat ten aanzien van Curaçao en Sint Maarten een wisselend beeld. Zo laat Curaçao in toenemende mate zien dat het in staat is de begrotingsvoorbereiding en vaststelling door de Staten tijdig en met inachtneming van

de vereisten in de Rft af te ronden. De verschillen tussen begroting en realisatie op de gewone dienst nemen af, maar de afwijkingen op de kapitaaldienst zijn nog aanzienlijk. Voor Sint Maarten geldt dat de verschillen tussen begroting en realisatie in het algemeen beperkt zijn gebleven. Wel heeft Sint Maarten moeite met het sluitend krijgen van de begroting en het tijdig vaststellen daarvan.

<u>Rentelastnorm</u>
Voor zowel Sint Maarten als voor Curaçao geldt dat in alle jaren aan de rentelastnorm is voldaan. Het beeld ultimo 2015 laat zien dat er voor Curaçao nog 46% ruimte op de norm is en dat er voor Sint Maarten nog 56% ruimte is. Ten opzichte van de ruimte in 2011 (54% respectievelijk 67% ruimte) neemt de rentelast dus toe, maar blijft (ruim) binnen de norm.

De Rft schrijft in artikel 23 voor dat de omvang van de collectieve sector tweejaarlijks moet worden vastgesteld. Sinds het inwerkingtreden van de Rft is voor de landen zover de evaluatiecommissie bekend is voor Curaçao eenmaal de omvang vastgesteld en voor Sint Maarten tweemaal.

<u>Verankering in de eigen regelgeving van de normen van artikel 15</u>
Op basis van de staatsregeling van Curaçao en van Sint Maarten en op basis van de landsverordening comptabiliteit van Curaçao en van Sint Maarten, meent de evaluatiecommissie dat de normen van artikel 15 in de eigen regelgeving van beide landen zijn verankerd (overzicht in bijlage).

<u>Financieel beheer</u>
Zoals uit de Rft naar voren komt, is het proces van het opstellen en uitvoeren van de begroting een proces dat voortdurend informatievergaring en bijsturing kent met het oog op de beheersing van de overheidsfinanciën in overeenstemming met de normen uit artikel 15. Het financieel beheer zoals de evaluatiecommissie dat duidt is het geheel van comptabiliteit, begrotingsinfrastructuur en administratieve organisatie dat het land in staat stelt om het proces van het opstellen en uitvoeren van de begroting zo vorm te geven dat het gedurende het proces zelfstandig in staat is aan de normen van artikel 15 te voldoen. Het financieel beheer is daarmee als noodzakelijke voorwaarde verbonden met de normen waaraan de landen moeten voldoen en in het bijzonder de aspecten zoals deze in het tweede en derde lid van artikel 15 worden beschreven. Gezond financieel beheer is in feite een voorwaarde voor een structureel en blijvend gezond begrotingsbeheer dat aan de normen van artikel 15 voldoet. Het financieel beheer van de landen dient op orde te zijn. In artikel 19 van de Rft is in dat licht opgenomen dat de besturen uiterlijk zes weken na ieder kwartaal aan het Cft rapporteren over de uitvoering van de implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer.

Voor Curaçao geldt dat het in 2012 is gestart met het project "verantwoorde beleidsbegroting" en dat het thans een ontwerp Landsverordening financieel beheer in procedure heeft die beide tot doel hebben om de doeltreffendheid, verantwoording en controleerbaarheid van de financiële huishouding verder te verbeteren. Voor Sint Maarten geldt dat het land het 'plan van aanpak verbetering financieel beheer Sint Maarten' (kenmerk 15/0395c/kk van 24 april 2015) in uitvoering heeft. Met dit plan van aanpak wordt opvolging gegeven aan de zorgen die de interne accountant, de algemene rekenkamer en het Cft hebben geuit over het financieel beheer van Sint

Maarten. Het heeft tot doel het financieel beheer in de komende drie jaar op een projectmatige wijze te verbeteren. De Dienst Comptabiliteit heeft dan ook de doelstelling om in 2018 de Staten een goedgekeurde jaarrekening aan te bieden.

Voor zowel Sint Maarten als voor Curaçao geldt dat sinds 2010 op basis van de PEFA systematiek (Public Expenditure and Financial Accountability, een initiatief van onder andere de Wereldbank, het IMF en de EU) de voortgang van de verbetering van het financieel beheer wordt gemonitord. Daarbij wordt aan de hand van de doelstellingen die Sint Maarten en Curaçao voor zich zelf hebben gesteld en aan de hand van minimumscores die gelden voor vergelijkbare landen, regulier de voortgang inzichtelijk gemaakt. Het betreft een methode die is gebaseerd op zelfanalyse waarbij de landen, samen met het Cft, het financieel beheer beoordelen. Uit de PEFA scores en de rapportages blijkt dat beide landen op vele gebieden vooruitgang laten zien. Voor het beoordelen van het financieel beheer heeft het PEFA-secretariaat minimumniveaus vastgesteld.

Bij Curaçao blijkt dat het financieel beheer in 2013 op 17 van de 26 punten op of boven het minimumniveau lag. Bij 9 punten is het financieel beheer nog niet op het gewenste minimumniveau; bij 3 punten daarvan is in 2013 bijna het minimumniveau behaald.
Bij Sint Maarten blijkt dat het financieel beheer in 2013 op 10 van de 26 punten op of boven het minimumniveau lag. Bij 16 punten is het financieel beheer nog niet op het gewenste minimumniveau; bij 3 punten daarvan is in 2013 bijna het minimumniveau behaald.

Zowel voor Curaçao als voor Sint Maarten zijn nog aandachtpunten te duiden. Daarbij merkt de evaluatiecommissie op dat een veel gehoord geluid is dat het financieel beheer op de ministeries van Financiën sterkere vooruitgang laat zien dan bij de andere ministeries. Het beeld bestaat dat het opstellen van de begroting, de uitvoering daarvan en het financieel beheer in den breedte vooral wordt gezien als een zaak van de minister van Financiën en van zijn ministerie. Van een gezamenlijke inspanning van de ministeries lijkt weinig sprake te zijn. Juist dat is imperatief voor een gezonde financiële huishouding van beide landen.

De evaluatiecommissie meent dat het op orde hebben van het financieel beheer de basis is voor een goed verloop van de begrotingsopstelling, uitvoering en verantwoording, en daarmee van belang is voor het bereiken van een situatie waarin de landen met de eigen instituties en het eigen bestuurlijk handelen en toezicht zorg dragen voor een structureel gezonde financiële huishouding. Een van deze instituties is ook de Staten die een belangrijke rol heeft in het toezicht houden op de naleving van deugdelijk financieel beheer.
De evaluatiecommissie heeft in het licht van bovenstaande wat betreft Curaçao met instemming kennis genomen van de Algemene Beschouwingen in de memorie van toelichting op de begroting 2015 van het land Curaçao, waarin staat dat het financiële beleid en beheer zal worden versterkt opdat de Rft op termijn overbodig wordt[1]. Ook de Raad van advies van Curaçao refereert in haar advies op de ontwerpbegroting 2015 (RA/23-14-LV) daarnaar.

---

[1] Memorie van toelichting op de begroting van Curacao voor het dienstjaar 2015, pagina 6 en 328 van het onderdeel algemene beschouwing.

Begroting en realisatie
Voordat hieronder wordt ingegaan op de begroting en realisatie van Curaçao en Sint Maarten volgt een korte duiding van de artikelen 11, 12 en 13 van de Rft.

Artikel 11 voorziet in de mogelijkheid dat Curaçao of Sint Maarten advies vraagt aan het Cft over hun ontwerp begroting of ontwerpverordening tot wijziging van de begroting, voordat die wordt aangeboden ter behandeling en vaststelling in de Staten. Het Cft adviseert vervolgens binnen 14 dagen en het advies wordt met de ontwerpbegroting meegezonden naar de Staten. Artikel 11 voorziet er ook in dat het Cft ongevraagd kan adviseren.

Artikel 12 geeft de besturen van Curaçao en Sint Maarten de verplichting om hun begroting of verordening tot wijziging van de begroting onmiddellijk nadat deze is vastgesteld aan het Cft te zenden. Als het Cft meent dat de vastgestelde begroting dan wel de vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting, geheel of ten dele niet in overeenstemming is met de normen van artikel 15, brengt het advies uit en doet het zo nodig aanbevelingen aan het desbetreffende bestuur binnen 14 dagen na ontvangst van de begroting of verordening. Het desbetreffende bestuur deelt binnen 14 dagen na ontvangst van het advies aan het Cft mee in hoeverre en op welke wijze rekening wordt gehouden met die aanbevelingen. Als het Cft meent dat de mededeling van het bestuur niet of niet voldoende de normen van artikel 15 in acht neemt, geeft het Cft binnen 14 dagen na ontvangst van de mededeling, respectievelijk na het uitblijven ervan, daarover bericht aan het desbetreffende bestuur en aan de Staten.

Het eerste lid van artikel 13 voorziet erin dat indien naar oordeel van het Cft, na toepassing van artikel 12, sprake blijft van een begroting, respectievelijk een verordening tot wijziging van de begroting die geheel of ten dele niet voldoet aan de normen van artikel 15, het Cft daarover de raad van ministers bericht. Het tweede lid geeft aan dat een bericht als bedoeld in het eerste lid vergezeld kan gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing door de raad van ministers van het Koninkrijk tot het aanpassen van de begroting om deze in overeenstemming te brengen met de normen van artikel 15. Het artikel beschrijft verder de procedure waarlangs gekomen kan worden tot een aanwijzing en welke de positie van het desbetreffende bestuur daarin is.

Curaçao
Het begrotingsjaar 2012 is gestart met een vastgestelde begroting die in evenwicht was en (uiteindelijk) voorzien was van een voorzichtig positief oordeel van het Cft, behoudens een algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst. Hoewel de begroting in december 2011 is vastgesteld, is deze eerst op 2 februari 2012 door het Cft ontvangen. Gedurende de uitvoering van de begroting is het evenwel tot een inhoudelijke aanwijzing van de raad van ministers van het Koninkrijk gekomen, waartegen Curaçao beroep bij de Kroon heeft ingesteld. Deze aanwijzing hield in beroep deels stand. De realisatie van de gewone dienst laat een tekort zien en de realisatie van de kapitaaldienst een overschot.

Het begrotingsjaar 2013 is gestart met een aanbeveling conform artikel 12 van de Rft op de in februari 2013 door de gouverneur vastgestelde begroting, om deze in

overeenstemming met de normen van artikel 15 te brengen, onder meer omdat er weliswaar een sluitende begroting wordt gepresenteerd maar het Cft constateerde dat 2 van de 6 elementen uit de aanwijzing nog niet waren afgerond. Uiteindelijk laat de realisatie van de gewone dienst een overschot zien en de realisatie van de kapitaaldienst een tekort. Dit tekort op de kapitaaldienst is naar opgave van Curaçao ontstaan doordat het aantrekken van leningen voor investeringen in dat jaar later is geschied dan het moment waarop enkele in de begroting opgenomen investeringen zijn gedaan.

Het begrotingsjaar 2014 start met een op 31 december 2013 door de gouverneur vastgestelde begroting. Met ingang van 2014 werd ook voldaan aan alle elementen uit de in 2012 gegeven aanwijzing van de raad van ministers van het Koninkrijk. Op de vastgestelde begroting is door het Cft geen aanvullend advies uitgebracht. De realisatie gewone dienst laat een overschot zien en de realisatie kapitaaldienst ook.

Voor alle jaren is door Curaçao gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op basis van artikel 11 van de Rft advies te vragen aan het Cft op de ontwerpbegroting voordat deze naar de Staten ter behandeling en goedkeuring is aangeboden. In alle jaren heeft het Cft nadere aanbevelingen gedaan op de ontwerpbegroting. Voor alle jaren geldt een algemeen voorbehoud van het Cft op de kapitaaldienst. Voor de jaren 2012 en 2013 geldt dat de begroting niet tijdig aan het Cft is toegezonden respectievelijk niet tijdig is vastgesteld.

Hoewel het begrotingsjaar 2015, zoals hierboven gesteld, door de evaluatiecommissie in de beoordeling niet wordt meegenomen, schetst de evaluatiecommissie daarvan wel een beeld omdat het een indicatie kan zijn voor de toekomstige ontwikkeling van Curaçao.

De begroting 2015 wordt door Curaçao tijdig vastgesteld. Op basis van de ontwerp begroting adviseert het Cft op basis van artikel 11 dat het ontwerp een uitgebreid en informatief beeld geeft. Het vraagt alleen een nadere onderbouwing op enkele onderdelen. Op basis van de vastgestelde begroting brengt het Cft nader advies uit op basis van artikel 12, derde lid, waarin het vraagt inzichtelijk te maken hoe de plannen van aanpak voor de overheidsvennootschappen concreet uitgewerkt worden en welke maatregelen genomen gaan worden om de tekorten bij de sociale fondsen weg te werken. Op basis van de reactie van Curaçao geeft het Cft aan dat het de uitvoering nauwlettend zal monitoren en dat als de gewenste effecten zich niet of in onvoldoende mate voordoen, er alsnog een tussentijds advies kan worden uitgebracht om additionele maatregelen te nemen. Omdat geen vervolg advies wordt uitgebracht op basis van artikel 12, vijfde lid, voldoet de begroting 2015 daarmee aan de normen van artikel 15. Daarbij aangetekend dat ook hier een algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst is gemaakt.

Sint Maarten

Het begrotingsjaar 2012 is van start gegaan, terwijl de begroting voor dat jaar nog niet is vastgesteld. Deze is pas in april 2012 vastgesteld. De realisatie van de gewone dienst laat een klein tekort zien en de realisatie van de kapitaaldienst eveneens een tekort.

Het begrotingsjaar 2013 is een moeizaam jaar, mede vanwege de Regeringswisseling van Sint Maarten. Tot diep in 2013 is er geen vastgestelde begroting. Nadat eind augustus door het Cft aan de raad van ministers van het Koninkrijk is geadviseerd een

procedurele aanwijzing te geven, wordt tijdens de fase van hoor en wederhoor medio september de begroting vastgesteld. Het Cft constateert dat deze begroting niet voldeed aan de normen van artikel 15. Het Cft achtte het echter gezien het gevorderde tijdstip in het jaar niet opportuun om de raad van ministers van het Koninkrijk tot een inhoudelijke aanwijzing te adviseren. Wel werd aangedrongen de begrotingsvoorbereiding 2014 snel ter hand te nemen. De realisatie gewone dienst laat na correctie op basis van de jaarrekening een tekort zien en de realisatie van de kapitaaldienst eveneens een tekort.

Het begrotingsjaar 2014 start eveneens met een begroting die niet tijdig werd vastgesteld. Medio december 2013 adviseert het Cft de raad van ministers van het Koninkrijk tot het geven van een procedurele aanwijzing als medio januari 2014 er nog geen vastgestelde begroting zou zijn. Tijdens de hoor en wederhoor fase ontvangt het Cft op 22 januari de vastgestelde begroting. Het Cft constateert dat deze op hoofdlijnen voldoet aan de normen van de Rft. De realisatie gewone dienst laat een tekort zien en de realisatie van de kapitaaldienst een (groot) overschot.

Voor alle jaren is door Sint Maarten gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op basis van artikel 11 van de Rft advies te vragen aan het Cft op de ontwerpbegroting. In alle jaren heeft het Cft nadere aanbevelingen gedaan op de ontwerpbegroting omdat deze volgens het Cft niet voldeed aan de normen van artikel 15. Voor alle jaren geldt dat het Cft een algemeen voorbehoud heeft gemaakt op de kapitaaldienst. Voor alle jaren geldt dat de begroting niet tijdig is vastgesteld.

Hoewel het begrotingsjaar 2015 door de evaluatiecommissie in de beoordeling niet wordt meegenomen, schetst de evaluatiecommissie daarvan wel een beeld omdat het een indicatie kan zijn van de huidige stand van zaken van het begrotingsvoorbereidingsproces van Sint Maarten.

Medio oktober 2014 adviseert het Cft negatief op de ontwerpbegroting en informeert zij de raad van ministers van het Koninkrijk dienovereenkomstig in december 2014. Tijdens de fase van hoor en wederhoor wordt de begroting vastgesteld en op 6 februari 2015 aan het Cft voorgelegd. Op de vastgestelde begroting brengt het Cft een aanvullend advies uit conform artikel 12, derde en vijfde lid, met de conclusie dat de begroting op hoofdlijnen voldoet aan de Rijkswet. Evenwel adviseerde het Cft de raad van ministers van het Koninkrijk overeenkomstig artikel 13, eerste lid.
In dit advies geeft het Cft aan inmiddels voldoende vertrouwen te hebben dat de begroting sluitend zal worden gehouden en daarmee voldoet aan de normen van artikel 15. De begroting voldoet nog niet aan de bepaling voor wat betreft de compensatie van tekorten uit voorgaande jaren zoals beschreven in artikel 18, zesde lid, van de Rft, die nader is geduid door de uitspraak van de raad van ministers van het Koninkrijk van 13 juli 2012 (compensatie tekorten uiterlijk 2015). Voor het Cft is er op dit moment geen aanleiding tot het adviseren tot een aanwijzing, het adviseert de compensatietermijn van oude tekorten te verruimen tot en met 2018. Tevens gaat het Cft in op (het wegwerken van) de betalingsachterstanden aan voornamelijk het Algemeen Pensioenfonds en de Sociale Ziektekostenverzekering. Het gesprek over de manier waarop en het tempo waarmee deze betalingsachterstanden moeten worden weggewerkt is thans onderwerp van voortgaande discussie tussen het Cft en Sint Maarten.

Begrotingsverantwoording

Wat betreft de begrotingsverantwoording lopen beide landen niet ver uiteen. Kenmerkend is dat de achterstanden wat betreft het opstellen van de jaarrekening groot waren, maar nu ten opzichte van de stand 2010-2011 ingelopen worden. De tijdigheid van het opstellen en goedkeuren door de Staten blijft wel een aandachtspunt. Een jaarrekening is het sluitstuk van de begrotingscyclus.

Voor alle jaarrekeningen geldt dat er geen goedkeurende verklaring is afgegeven door zowel de algemene rekenkamers van Curaçao en Sint Maarten als door de interne accountant. Het beeld is dat de jaarrekeningen nu eerder dan in het verleden worden opgesteld en dat er sprake is van enige goedkeuring door de Staten; voor Curaçao geldt dat de jaarrekening 2010 is goedgekeurd en voor Sint Maarten geldt dat de jaarrekening 2010/2011 is goedgekeurd. De verantwoording is inhoudelijk echter nog niet op orde. Daarbij wordt gesignaleerd dat niet in alle gevallen er door de Staten een inhoudelijk debat wordt gevoerd op grond van de jaarverslagen en dat daarbij weinig gebruik lijkt te worden gemaakt van de adviezen van de algemene rekenkamers.

Voorbehoud kapitaaldienst

Voor alle jaren geldt voor beide landen een algemeen voorbehoud van het Cft op de kapitaaldienst. Hoewel de begroting op dat punt veelal in evenwicht is, biedt de toelichting op de beoogde kapitaaluitgaven onvoldoende inzicht voor het Cft om te beoordelen of op dit punt wordt voldaan aan de vereisten van de Rft in relatie tot de zogenoemde SNA criteria. Daarnaast constateert het Cft dat het totaal aan beoogde kapitaaluitgaven veelal niet realistisch is in relatie tot de uitvoeringscapaciteit. Als de beoordelingsaspecten uit artikel 15, tweede lid, van de Rft strikt worden toegepast, zou dat daardoor kunnen leiden tot een negatief oordeel op de kapitaaldienst. In de afgelopen jaren zijn ook verschillen te zien tussen de raming en de realisatie. Het Cft geeft aan dat de kapitaaldienst meer een wensenlijstje is van de verschillende ministers, dan dat het een begroting is waarin opgenomen staat en toegelicht wordt wat daadwerkelijk de voornemens zijn voor het komende jaar. Het is voor het Cft staande praktijk om bij de advisering over de begroting een voorbehoud te maken op de kapitaaldienst, en vervolgens iedere afzonderlijke aanvraag tot lenen te beoordelen op de vereisten van de Rft. Op dit punt hebben de landen en het Cft in 2014 een protocol afgesloten, zodat voor beide partijen duidelijk is hoe met het algemeen voorbehoud wordt omgegaan en een werkbare aanpak is ontstaan over de omgang met de kapitaaldienst. Door het algemeen voorbehoud kan niet de conclusie getrokken worden dat in enig jaar de kapitaaldienst wel of niet aan de vereisten van de Rft voldoet.

De evaluatiecommissie merkt daar nog het volgende bij op. Door het jaarlijkse voorbehoud is er geen sprake van financiële risico's. Immers ieder voornemen tot het aantrekken van een lening wordt daardoor afzonderlijk beoordeeld op grond van het gestelde in de Rft voordat deze wordt aangegaan en de kapitaaluitgaven worden verricht. Dit onverlet latend, stelt de commissie vast dat er blijkbaar onvoldoende overeenstemming is tussen Curaçao en Sint Maarten en het Cft over de eisen waaraan een kapitaaldienst in relatie tot de bepalingen van de Rft zou moeten voldoen.

Resumerend
De normen van artikel 15 zijn onverkort van toepassing tijdens de begrotingsuitvoering- en realisatie. Begroting in artikel 15 kan daardoor niet gelezen worden als zijnde dat het alleen om de bij aanvang van het jaar vastgestelde begroting gaat. De toepassing van de normen van artikel 15 vraagt een oordeel over de vastgestelde begroting en de uitvoering en realisatie daarvan.

Voor beide landen kan gesteld worden dat voor de gewone dienst in de bij aanvang van het jaar vastgestelde begroting naar de strikte letter voldaan is aan de norm van artikel 15, eerste lid onder a (sluitende begroting gewone dienst), nu er voor de drie achtereenvolgende jaren 2012 tot en met 2014 door het Cft daarop (uiteindelijk) geen negatief advies is uitgebracht dat heeft geleid tot een inhoudelijke aanwijzing door de raad van ministers van het Koninkrijk. Daarbij geldt voor het jaar 2013 voor de vastgestelde begroting van Sint Maarten een kanttekening waarop hieronder wordt ingegaan.

Ten aanzien van de vastgestelde begroting 2013, inclusief Nota van wijziging, van Sint Maarten geldt wel dat het Cft, hoewel zij nog steeds aarzelingen bij de begroting had en zij het voorbehoud op de kapitaaldienst en de meerjarencijfers handhaafde, het echter gezien het gevorderde tijdstip in het jaar (september 2013) niet opportuun achtte om de raad van ministers van het Koninkrijk tot een inhoudelijke aanwijzing te adviseren. De vastgestelde begrotingen 2012 en 2014 kregen na aanpassingen door de regering geen nadere advisering conform artikel 12. Zowel voor het jaar 2013 als voor het jaar 2014 heeft het Cft de raad van ministers van het Koninkrijk geadviseerd een procedurele aanwijzing te geven. Voor beide jaren geldt dat in de fase van hoor en wederhoor alsnog een vastgestelde begroting tot stand kwam. De realisatie gewone dienst laat voor de jaren 2012, 2013 en 2014 een tekort zien. Deze tekorten dienen nog gecompenseerd te worden in de komende jaren.

Voor het jaar 2012 heeft het Cft op de vastgestelde begroting 2012 van Curaçao aangegeven dat zij in het midden van het jaar opnieuw zou kijken of de begroting nog realistisch was, hetgeen uiteindelijk leidde tot een inhoudelijke aanwijzing door de raad van ministers van het Koninkrijk. Voor het jaar 2013 heeft het Cft ten aanzien van de vastgestelde begroting nadere aanbevelingen gedaan aan Curaçao om deze in overeenstemming met de normen van artikel 15 te brengen. Het jaar 2013 en 2014 heeft Curaçao af kunnen sluiten met overschotten op de gewone dienst. Deze overschotten zijn (mede) ter dekking van het compenseren van de tekorten uit de jaren 2011 en 2012. Ook voor 2015 voorziet Curaçao een overschot.

Het Cft heeft voor alle jaren een door Curaçao en door Sint Maarten gevraagd advies op de ontwerpbegroting uitgebracht op basis van artikel 11. In wisselende bewoordingen en gradaties bevatte dat advies aanbevelingen aan de landen om de ontwerpbegroting in lijn met artikel 15 te brengen. Zowel Curaçao als Sint Maarten hebben laten zien in zijn algemeenheid goed gevolg aan die artikel 11 adviezen te geven.

Voor beide landen zou ook gesteld kunnen worden dat naar de strikte letter zij ook voldaan hebben aan de norm van artikel 15, eerste lid onder b (sluitende kapitaaldienst), ten aanzien van de bij de start van de begrotingscyclus vastgestelde begroting, maar dat een eveneens strikte toepassing van de beoordelingsaspecten als

opgesomd in artikel 15, tweede lid, van de Rft, niet tot een positieve beoordeling van het Cft op de kapitaaldienst zou hebben geleid. Hier is een praktische oplossing voor gekozen door het maken van een algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst en het casus gericht toetsen van het voornemen tot het aantrekken van leningen.

Het is duidelijk dat beide landen voldoen aan de rentelastnorm en dat zij de normen, genoemd in artikel 15 van de Rft, in hun eigen regelgeving hebben verankerd.

Zowel Curaçao als Sint Maarten hebben verbeteringen in het financieel beheer bereikt en zijn de achterstand in het opstellen en vaststellen van de jaarrekeningen aan het inlopen. Daarmee is echter nog niet het punt bereikt dat vastgesteld kan worden dat beide landen met hun eigen instituties en hun eigen bestuurlijk handelen en toezicht tot een structureel gezonde financiële huishouding in staat zijn. Daarvoor moet, zoals de PEFA scores en het eigen ambitieniveau van de landen aangeven, op verscheidene terreinen verdere verbetering van het financieel beheer worden bereikt. Het voorgaande betreft zowel de gewenste diepte van deskundigheid in de organisaties van de ministeries van financiën als in het bijzonder ook de financiële deskundigheid bij de andere ministeries. Daarnaast moet de achterstand in de jaarrekeningen (zowel qua tijdigheid als qua benodigde vaststelling) nog verder worden ingelopen.

Oordeel

<u>Oordeel artikel 33, tiende lid, onder a.</u>
Op basis van de beschikbare gegevens en inzichten voor de drie achtereenvolgende begrotingsjaren 2012, 2013 en 2014 kan de evaluatiecommissie niet tot het oordeel komen dat Curaçao en Sint Maarten in deze drie achtereenvolgende jaren, zoals door de Rft en de memorie van toelichting daarbij vereist, geheel en zelfstandig hebben voldaan aan de normen in artikel 15 en meent daarmee dat het alsdan te nemen besluit door de raad van ministers van het Koninkrijk niet zou kunnen inhouden dat de verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen.

<u>Oordeel artikel 33, tiende lid, onder b.</u>
Naar het oordeel van de evaluatiecommissie waren er geen niet aan Curaçao en Sint Maarten te wijten omstandigheden die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan. De ontwikkeling van de wereldconjunctuur is mogelijk wel van invloed geweest op de economieën van beide landen, maar kan volgens de evaluatiecommissie niet geduid worden als een omstandigheid als bedoeld in artikel 25 van de Rft.

<u>Oordeel artikel 33, tiende lid, onder c.</u>
De evaluatiecommissie is van oordeel dat de toepassing van de normen genoemd in artikel 15 niet zodanig is dat een of meer verplichtingen van de Rft blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen. Daarbij heeft de evaluatiecommissie onder meer het verloop van de begrotingsuitvoering en –realisatie en –verantwoording en de stand van het financieel beheer in beschouwing genomen, alsmede de mate waarin de verschillende verplichtingen van de Rft in relatie tot elkaar staan. De evaluatiecommissie heeft wel overwogen om de kwartaalrapportage verplichting aan het Cft te beperken. Omdat die rapportages echter ook aan de Staten gezonden dienen te worden en omdat het gebleken is dat juist in de uitvoering bijsturen nog veelal is vereist waarbij de Staten een belangrijke controlerende en toezichthoudende rol kan en zou

moeten uitoefenen, meent de evaluatiecommissie dat ook die verplichting vooralsnog in stand dient te blijven.

Aanbevelingen
In artikel 33, tiende lid, onder d, e en f wordt de evaluatiecommissie expliciet gevraagd zo nodig aanbevelingen te doen. De aanbevelingen 3 en 6 zijn aanbevelingen aan en ter overweging door de landen. Geen van de aanbevelingen beoogt het introduceren van nieuwe normen bij een volgende evaluatie.

Volgende evaluatie en verder
Artikel 33, tweede lid, van de Rft geeft aan dat zolang ten aanzien van een land een of meer verplichtingen op grond van de Rft nog van toepassing zijn, na een besluit door de raad van ministers van het Koninkrijk na de eerste (vijf jaar) evaluatie drie jaar later opnieuw een besluit wordt genomen en vervolgens telkens binnen een periode van drie jaar na ieder besluit. In artikel 33, tiende lid, onder d, wordt de evaluatiecommissie evenwel gevraagd een aanbeveling te doen over het tijdstip van de volgende evaluatie, waarmee een tegenstrijdigheid ontstaat met artikel 33, tweede lid. De evaluatiecommissie constateert dat de Rft de mogelijkheid geeft dat dit punt voor de huidige evaluatie niet eenduidig wordt uitgelegd. Voor een volgende evaluatiecommissie is het echter zonder meer helder: een eventuele evaluatie na de eerste en de tweede is binnen drie jaar na de tweede evaluatie en elke daaropvolgende evaluatie.

De evaluatiecommissie heeft zich de vraag gesteld of de volgende evaluatie eerder dan in 2018 kan plaatsvinden. Mede met het oog op het drie jaar criterium uit artikel 33, elfde lid, zou het dan aannemelijk moeten zijn dat de vorderingen die Curaçao en Sint Maarten maken al in 2017 of eerder kunnen leiden tot de conclusie dat de verplichtingen uit de Rft alsdan (deels) kunnen worden beëindigd. Dat vraagt onder meer zicht op de ontwikkelingen in 2015 en 2016 en een inschatting van de mate waarin en de snelheid waarmee de positieve ontwikkelingen in de verbeteringen van het financieel beheer zich doorzetten. Wat het jaar 2015 betreft zouden de ontwikkelingen ten aanzien van Curaçao als positief geduid kunnen worden. Voor Sint Maarten geldt dat ook in het begrotingsjaar 2015 de uitdagingen groot zijn, de tekorten op de exploitatie uit voorafgaande jaren moeten nog worden ingelopen (in de periode 2016 - 2018) en er moet een oplossing komen voor de betalingsachterstanden.

Voor beide landen geldt tevens dat niettegenstaande de grote stappen vooruit die zijn bereikt het financieel beheer, waaronder het beheer op de vakministeries, en daarmee de begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en –verantwoording nog verdere verbeteringen behoeft.

Aanbeveling 1 (artikel 33, tiende lid, onder d)
Op basis hiervan meent de evaluatiecommissie niet tot de aanbeveling te kunnen komen om zonder meer een volgende evaluatie eerder dan na drie jaar te houden.

Wel is de evaluatiecommissie van mening dat, als de positieve ontwikkeling van Curaçao zich voortzet, dat te zijner tijd ingevolge artikel 33, vierde lid, van de Rft kan leiden tot een gemotiveerd verzoek van Curaçao aan de raad van ministers van het Koninkrijk om een volgende evaluatie eerder dan in 2018 te houden.

In het verlengde van bovenstaande beveelt de evaluatiecommissie ten aanzien van een volgende evaluatie het volgende aan. Bij het uitvoeren van de evaluatie heeft de evaluatiecommissie op een aantal punten gemeend dat de Rft niet eenduidig is. Welke zijn bijvoorbeeld de criteria op basis waarvan geoordeeld kan worden dat de verplichtingen op basis van de Rft (deels) kunnen worden beëindigd? Het zal niet snel zijn dat een uitputtend lijstje met eenduidige criteria eenvoudig tot een ja of nee leidt, tegelijkertijd zou een voor subjectieve interpretatie vatbaar toetsingskader snel kunnen leiden tot het beeld dat het toezicht op basis van de Rft nog heel lang kan gelden naar gelang de per evaluatie heersende inzichten. Men denkt de finish in zicht te hebben, maar plots wordt die 100 meter verplaatst.

Aanbeveling 2 (artikel 33, tiende lid, onder f)
De evaluatiecommissie doet de aanbeveling om richting de volgende evaluatie een meer eenduidig toetsingskader te ontwikkelen. Daarmee kunnen de beide landen gericht naar het perspectief toewerken dat het toezicht op basis van de Rft beëindigd kan worden.

Daarmee trekt de evaluatiecommissie niet de conclusie dat (ook) in de toekomst elke vorm van onafhankelijk toezicht moet worden uitgesloten. Immers, ook het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden kent toezichts- en waarborgregelingen die in een na-Rft periode van kracht zullen blijven. Daar waar landen met elkaar een verbinding zijn aangegaan mag en moet het kunnen dat men elkaar aanspreekt op het nakomen van de afspraken die zijn gemaakt. Als voorbeeld moge dienen dat ook voor het land Nederland binnen het verband van de EU afspraken zijn gemaakt, waarbij Nederland in enige vorm ook toezicht op de begroting kent. Daarbij geldt dat de eigen autonomie voorop staat, maar dat binnen bepaalde grenswaarden en onderlinge afspraken Nederland aanspreekbaar en corrigeerbaar is op het eigen handelen.

In de gesprekken die de evaluatiecommissie heeft gevoerd, wordt veelal aangegeven dat het te vroeg is het huidig toezicht op grond van de Rft te beëindigen. Tegelijkertijd wordt echter ook aangegeven dat door de aanwezigheid van het Cft dat advies kan uitbrengen aan de raad van ministers van het Koninkrijk, de focus is gericht op het voldoen aan de adviezen van het Cft (en zich telkens afvragend of een bepaalde uitgave of lening wel of niet "Cft-proof" zal zijn) en dat door deze dominantie er minder belang wordt gehecht aan het opvolgen van de adviezen van de eigen instituties. Dit belemmert het bereiken van de doelstelling van de Rft om te komen tot een situatie waarin de landen met hun eigen instituties en bestuurlijk handelen in staat zijn structureel en zelfstandig een gezonde financiële huishouding te voeren.

Aanbeveling 3 (gericht aan en ter overweging door de landen)
Met het oog op het in de toekomst beëindigen van de Rft doet de evaluatiecommissie de aanbeveling om tussentijds te investeren in een model waarin Curaçao en Sint Maarten hun eigen bestaande instituties, aangevuld met mogelijke nieuwe instituties, zodanig versterken dat ook zij beschikken over zekere dwingende bevoegdheden. In combinatie daarmee zou het uit te oefenen toezicht door het Cft meer vanaf de 'achterbank' kunnen plaatsvinden.

Financieel beheer en overheidsbedrijven

De evaluatiecommissie acht het cruciaal dat het financieel beheer en daarmee het proces van begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording van Curaçao en Sint Maarten verder wordt versterkt en dat met de eigen instituties en het eigen bestuurlijke handelen een structureel gezonde financiële huishouding wordt verwezenlijkt. Dat vraagt behoorlijke inspanningen, die deels ook vanuit het Koninkrijksverband ondersteund kunnen worden.

De versterking van het financieel beheer kan niet uitsluitend een verantwoordelijkheid zijn van de minister van financiën van de landen. Ook de ministers van de andere ministeries hebben een verantwoordelijkheid in de budgetdiscipline en in het versterken van het financieel beheer en beleid binnen hun eigen ministeries. Dat laatste moet ook op een gestructureerde wijze gebeuren. De secretarissen-generaal van de ministeries zijn verantwoordelijk voor het financieel beheer op de ministeries. Toch worden nu binnen de ministeries de comptabele ambtenaren als hoofdverantwoordelijke geacht voor het financieel beheer van het ministerie.

Om aan bovenstaande verantwoordelijkheid verder invulling te geven is het nodig dat het aantal ambtenaren met een taak binnen het financieel beheer binnen de vakministeries toeneemt. Daarnaast kan voor een verdere inhoudelijke versterking worden gedacht aan personele samenwerkingsverbanden. Een van de mogelijkheden daarbij kan zijn personeel vanuit de overheid van Curaçao of Sint Maarten voor een bepaalde tijd te detacheren bij het secretariaat van het Cft of de interne accountant, waarna betrokkene weer terugkeert. Dergelijke initiatieven zijn bijvoorbeeld ook al zichtbaar bij de algemene rekenkamer Sint Maarten waar vanuit de algemene rekenkamer Nederland soms kortstondig expertise beschikbaar wordt gesteld.

Aanbeveling 4a (artikel 33, tiende lid, onder e)
De evaluatiecommissie doet de aanbeveling dat, waar van toepassing, de besturen de secretarissen-generaal en hun ministeries aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor het financieel beheer en hen daarbij voorzien van de benodigde middelen.

Aanbeveling 4b (artikel 33, tiende lid, onder e)
De evaluatiecommissie doet de aanbeveling de verschillende trajecten die lopen ter versterking van het financieel beleid en beheer ook na 2015 met kracht voor te zetten.

Er vindt tussen het Cft en Curaçao een debat plaats over het risico van de overheidsvennootschappen en stichtingen voor de begroting. In lijn met de uitkomst van het Kroonberoep van Curaçao tegen de aanwijzing uit 2012 heeft het Cft geen rechtstreekse bevoegdheden richting die overheidsvennootschappen en stichtingen. Er is thans geen gezamenlijk gedragen beeld ten aanzien van de mate waarin eventuele risico's zich kunnen voordoen.

Aanbeveling 4c (artikel 33, tiende lid, onder f)
De evaluatiecommissie doet de aanbeveling de discussie tussen het Cft en Curaçao over het risico van de overheidsvennootschappen en stichtingen voor de begroting zo spoedig mogelijk te beslechten met oog voor de argumenten van beide kanten.

Kapitaaldienst en lenen

Al eerder is aangegeven dat het Cft in haar advisering op de begrotingen veelal een voorbehoud maakt op de kapitaaldienst, minstens omdat de toelichting onvoldoende houvast geeft om te beoordelen of de voorgenomen kapitaaluitgaven voldoen aan de vereisten van de Rft in relatie tot de zogenoemde SNA criteria. Daarnaast constateert het Cft dat het totaal aan beoogde kapitaaluitgaven veelal niet realistisch is in relatie tot de uitvoeringscapaciteit. Hoewel het algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst een praktische oplossing is, constateert de evaluatiecommissie dat er blijkbaar onvoldoende overeenstemming is tussen Curaçao en Sint Maarten enerzijds en het Cft anderzijds over de eisen waaraan een kapitaaldienst in relatie tot de bepalingen van de Rft zou moeten voldoen.

Een bijzonderheid binnen het geheel van de kapitaaldienst is de discussie die thans tussen de twee landen en het Cft plaatsvindt over de vraag waarvoor geleend mag worden. In de Rft zijn in artikel 15 de principes vastgelegd, waaraan de begroting van een land moet voldoen. Kort samengevat komen deze principes erop neer dat alleen geleend mag worden voor uitgaven op de kapitaaldienst binnen de grenzen van de rentelastnorm. In artikel 1 van de Rft worden kapitaaluitgaven gedefinieerd als "uitgaven die ingevolge de geldende definitie van het System of National Accounts van de Verenigde Naties op de kapitaaldienst van de overheidsrekening worden geboekt". In de memorie van toelichting bij de Rft is geen nadere aanduiding gegeven waarom deze definitie is gekozen. De definitie van kapitaaluitgaven is een bron van discussie tussen beide landen en het Cft over de vraag waarvoor nu geleend mag worden.

Als voorbeeld moge dienen dat de evaluatiecommissie constateert dat er discussie is tussen Sint Maarten en het Cft over wijze van bekostiging van initiatieven van Sint Maarten om een verdere versterking en opbouw van het belastingapparaat van Sint Maarten te realiseren teneinde een betere compliance aan de belastingregels te bereiken met als doel hogere belastinginkomsten. In het verleden en waarschijnlijk in de toekomst wordt daarvoor nu onder meer een beroep gedaan op de Stichting Belasting Accountants Bureau van het land Curaçao. Eveneens vinden gesprekken plaats tussen Sint Maarten en de Nederlandse belastingdienst als ook met derden over inzet van capaciteit en deskundigheid. Voor het financieren van deze initiatieven wenst Sint Maarten leningen aan te gaan, hetgeen tot een discussie leidt of ingevolge de Rft daarvoor geleend mag worden. Het bestuur van Sint Maarten is van mening dat de mogelijkheden om te investeren in de organisatie uitermate beperkt zijn en dat er sprake is van een vicieuze cirkel die doorbroken dient te worden. De evaluatiecommissie verwijst hierbij ook naar de reactie van het bestuur van Sint Maarten op het ontwerp advies van de evaluatiecommissie.

Aanbeveling 5 (artikel 33, tiende lid, onder f)

De evaluatiecommissie doet de aanbeveling de praktische oplossing van het algemeen voorbehoud om te buigen naar afspraken tussen de landen en het Cft waaraan de kapitaaldienst binnen de begroting zou moeten voldoen. Als onderdeel daarvan dient de discussie over de toepassing van de SNA criteria afgerond te worden met oog voor de argumenten van beide landen en het Cft. Daarmee zou in de toekomst het werken met een algemeen voorbehoud kunnen worden opgeheven en zou ook de kapitaaldienst inhoudelijk aan de vereisten van de Rft kunnen worden beoordeeld.

Rentelastnorm en schuldquote
In de Rft (maar ook in de eigen regelgeving van Curaçao en Sint Maarten) is een duidelijke rentelastnorm opgenomen waaraan de landen (ruimschoots) voldoen. De rentelastnorm is in de Rft opgenomen met als oogmerk de financiële huishouding van de landen blijvend gezond te houden na de in aanloop naar de nieuwe staatskundige structuur verrichte schuldensanering. Beide landen zijn begonnen met een startsituatie waarin de schuldquote circa 30% was. Met de op grond van die rentelast aangegane en geaccordeerde leningen is de schuldquote van Sint Maarten thans opgelopen tot ongeveer 37% eind 2014 en die van Curaçao tot omstreeks 38% eind 2014 en omstreeks 43% begin 2015 vanwege het aantrekken van een deel van de lening voor het nieuwe ziekenhuis in 2015[2]. Dat is indachtig een bijvoorbeeld door het IMF verantwoord genoemde quote van 40% voor landen vergelijkbaar met Curaçao en Sint Maarten in zich zelf niet zorgelijk. Grofweg kunnen beide landen echter tegen de huidige rentestand die geldt voor leningen waarop naar de systematiek van de Rft een lopende inschrijving door Nederland aangewezen is nog leningen aangaan totdat een schuldquote van circa 80% wordt bereikt.

In de gesprekken die de evaluatiecommissie voerde is de ruimte die de rentelastnorm met de huidige lage rente geeft in relatie tot de mogelijkheid van een groeiende schuldquote meermalen aan de orde gesteld, niet in de laatste plaats ook door gesprekspartners op Curaçao en Sint Maarten.

De discussie rentelastnorm in relatie tot de huidige lage rente en de ontwikkeling van de schuldquote blijkt voor Curaçao in ieder geval uit het advies van de Raad van Advies van Curaçao op de begroting 2015 (RA/23-14-LV), en de reactie van de regering van Curaçao daarop in de memorie van toelichting bij de begroting 2015. Daarenboven heeft de evaluatiecommissie begrepen dat Curaçao voornemens is om, naast de rentelastnorm, een schuldquote gerelateerde norm voor het bepalen van de leningenruimte te introduceren. Deze norm zou thans in ontwikkeling zijn en zou op de specifieke situatie van Curaçao toegesneden worden. De evaluatiecommissie heeft met instemming kennisgenomen van dit voornemen.

Aanbeveling 6 (gericht aan en ter overweging door de landen)
De evaluatiecommissie doet de aanbeveling dat een schuldquote gerelateerde norm voor het bepalen van de leningenruimte in de eigen regelgeving van de landen wordt geïntroduceerd en hierop de eigen instituties te laten toezien. Ofschoon deze aanbeveling niet direct verbinding heeft met artikel 33, tiende lid, onder e of f, heeft de evaluatiecommissie gemeend, gelet op geluiden van stakeholders teneinde een gezonde financiële toestand ook meerjarig te behouden en te blijven voldoen aan internationaal geaccepteerde normen, deze aanbeveling te moeten richten aan de landen. Curaçao heeft reeds een eerder voornemen om tot uitvoering daarvan te geraken. En de evaluatiecommissie doet de aanbeveling dat ook Sint Maarten dergelijke initiatieven overweegt.

Reacties van de besturen van Curaçao en Sint Maarten
De evaluatiecommissie dankt het bestuur van Curaçao voor de uitvoerige reactie die zij op 1 juli 2015 heeft mogen ontvangen. In de reactie van Curaçao wordt onder meer

---
[2] Cijfers op basis van CBCS; charts and trends june 2015.

bezwaar gemaakt tegen onderdelen van het ontwerpadvies zoals dat op 24 juni is gepresenteerd. Ook dankt de evaluatiecommissie het bestuur van Sint Maarten voor de reactie die zij op 17 juli heeft mogen ontvangen. Het bestuur van Sint Maarten meent dat het ontwerp advies op een aantal punten de aandacht vraagt van belanghebbenden die deze punten in onderling overleg zullen moeten uitwerken. De reactie van het bestuur van Sint Maarten betreft naar eigen opgaaf, gezien de korte tijdsperiode waarbinnen op het ontwerp advies gereageerd moest worden en gezien de beperkte capaciteit, een initieel commentaar. Het bestuur van Sint Maarten geeft aan dat de evaluatie van de Rft in een breder perspectief dient te worden uitgevoerd en dat de uitkomsten van de evaluatie in een breder perspectief dienen te worden beoordeeld.

De evaluatiecommissie heeft haar taak uitgevoerd op basis van het Instellingsbesluit evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht van 10 april 2015 met nummer 10824. Dat besluit van de minister van BZK is in overeenstemming met de ministers van Financiën van Sint Maarten en Curaçao en handelende in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk tot stand gekomen. De evaluatiecommissie heeft zich strikt en zorgvuldig gehouden aan haar in dat verband genoemde taak, namelijk een advies op te stellen als bedoeld in artikel 33, zesde, negende en tiende lid, van de Rft.

De besturen van Curaçao en van Sint Maarten verzoeken de evaluatiecommissie in haar eindverslag aandacht te besteden aan het opzegrecht. Tijdens de Koninkrijksconferentie van 2 april 2014 te Oranjestad, Aruba, is afgesproken dat bij de evaluatie van de consensus-rijkswetten het punt van de verankering van het opzegrecht expliciet aan de orde wordt gesteld. De evaluatiecommissie meent dat dit element buiten haar taakopdracht valt als opgenomen in het instellingsbesluit. De evaluatiecommissie neemt aan dat de besturen van Curaçao en van Sint Maarten dit punt aan de orde zullen stellen in de voorbereiding op dan wel bij de behandeling van dit advies in de raad van ministers van het Koninkrijk.

De besturen van Curaçao en van Sint Maarten hebben kennis genomen van het voornemen van de Commissie om haar advies uitsluitend aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties uit te brengen. De besturen wensen het advies eveneens te ontvangen zodra het aan de minister van BZK is uitgebracht. De evaluatiecommissie heeft tot taak advies uit te brengen aan de raad van ministers van het Koninkrijk door tussenkomst van de minister van BZK. Haar instellingsbesluit bepaalt expliciet dat het advies uitsluitend aan de minister van BZK wordt uitgebracht of overgedragen. Omdat de evaluatiecommissie het evenwel materieel eens is met de wens van het bestuur van Curaçao en van het bestuur van Sint Maarten heeft het de minister van BZK bij het aanbieden van het advies verzocht het advies ook onverwijld vertrouwelijk beschikbaar te stellen aan de besturen van Curaçao en Sint Maarten, vooruitlopend op de behandeling daarvan in de raad van ministers van het Koninkrijk.

Het bestuur van Curaçao meent voorts dat de analyse en oordeelsvorming van de evaluatiecommissie onvoldoende zorgvuldig is geweest en dat het ontwerpadvies ondeugdelijk is gemotiveerd. Het bestuur meent dat de evaluatiecommissie heeft nagelaten bij de voorbereiding van het ontwerpadvies overleg te plegen met de ambtelijke organisaties van betrokken Curaçaose ministeries, heeft zij de Staten niet benaderd terwijl over het functioneren van de Staten in relatie tot de Rft kritisch

opmerkingen worden gemaakt en heeft nagelaten het functioneren van het Cft nader te beschouwen.

De evaluatiecommissie neemt kennis van de kwalificatie die het bestuur van Curaçao gemeend heeft te moeten geven aan het ontwerpadvies. Zij merkt voorts (herhaald) op dat gelet op het zeer korte tijdsbestek waarin het ontwerpadvies moest worden voorbereid, de commissie zich heeft gebaseerd op bestaand materiaal en in verschillende samenstellingen overleg heeft gepleegd met diverse stakeholders. Voor wat betreft de opmerking in het advies van de evaluatiecommissie over de dominantie van het Cft en haar advisering en de signalering ten aanzien van de Staten zij opgemerkt dat in beide landen deze opmerkingen veelvuldig werden gehoord door de evaluatiecommissie. Ten aanzien van het voeren van overleg op ambtelijk niveau met het ministerie van Financiën mag, al zouden die gesprekken niet hebben plaatsgevonden hetgeen de evaluatiecommissie bestrijdt, afgevraagd worden welke de toegevoegde waarde daarvan is nu de evaluatiecommissie of een deel daarvan met de minister van Financiën en de minister-president van Curaçao gesproken heeft. Bovendien heeft de evaluatiecommissie bij brief van 25 mei de minister van Financiën verzocht haar te doen toekomen "recente of meest belangrijke schriftelijke reacties op de adviezen van het Cft ten aanzien van de (vastgestelde) begroting van Curaçao en andere documenten waaruit belangrijke verschillen van inzicht of interpretatie met het Cft blijken". Op dit verzoek heeft de evaluatiecommissie van het bestuur geen reactie mogen ontvangen.
Het nader beschouwen van het functioneren van het Cft acht de evaluatiecommissie niet in haar taak besloten, nu deze er primair op is gericht de vraag te beantwoorden of het toezicht op grond van de Rft (deels) kan worden beëindigd. Mocht het bestuur van Curaçao menen dat het functioneren van het Cft ook geëvalueerd moet worden dan staat het haar natuurlijk vrij bij verder overleg, bijvoorbeeld in de raad van ministers van het Koninkrijk, dat te instigeren. De evaluatiecommissie neemt in relatie hiermee kennis van de opmerkingen van de besturen van Curaçao en van Sint Maarten dat het Cft zich in enkele gevallen bemoeit met beleidszaken, terwijl de Rft dit uitsluit. Curaçao noemt daarbij het voorbeeld van een oproep aan de minister van VVRP om bij een reorganisatie aan te sturen op ontslagen. Sint Maarten refereert aan het oplossen van de betalingsachterstanden.

Het bestuur van Sint Maarten meent dat de aanpak en inzet van de evaluatiecommissie heeft geleid tot een duidelijk ontwerp advies dat aanbevelingen bevat waarover Sint Maarten gaarne op korte termijn met betrokken partijen in discussie wil treden. In aanvulling daarop geeft het bestuur van Sint Maarten aan graag (daarbij) zelf nog een aantal aanbevelingen te willen doen, die in kern slaan op regelmatig verschil van mening tussen het Cft en het bestuur van Sint Maarten over de interpretatie van de wetgeving.

De evaluatiecommissie merkt op dat ten aanzien van het punt van het bestuur van Sint Maarten over de interpretatie van de wetgeving ook de evaluatiecommissie bij het uitvoeren van de evaluatie op een aantal punten gemeend heeft dat de Rft niet eenduidig is. Mede in dat licht moet ook bijvoorbeeld de aanbeveling 2 (ontwikkelen eenduidig toetsingskader)bezien worden.

Sint Maarten noemt in relatie tot interpretatieverschillen vier specifieke punten: de omvang van het aanvangsvermogen van het land Sint Maarten, de berekening van de te compenseren verliezen, de kwalificatie van de kapitaalgoederen, en de

betalingsregelingen. Ten aanzien van dit laatste merk de evaluatiecommissie op dat zij in haar advies in het kader van de begroting 2015 al opmerkt dat het gesprek over de manier waarop en het tempo waarmee de betalingsachterstanden moeten worden weggewerkt thans onderwerp van voortgaande discussie is tussen het Cft en Sint Maarten. Wat betreft de kwalificatie van de kapitaalgoederen verwijst de evaluatiecommissie naar haar aanbeveling 5. Met betrekking tot het punt omvang van het aanvangsvermogen, verwijst de evaluatiecommissie naar haar tekst zoals opgenomen onder het kopje 'Beoordeling', deel 'Algemeen'. Ten aanzien van dit element is het bestuur van Sint Maarten van mening dat een strikte toepassing van de Rft zonder het creëren van mogelijkheden de gezonde startpositie alsnog op eigen kracht te bewerkstelligen contra productief en tegen het belang van alle betrokken partijen is. Naar de mening van de evaluatiecommissie kan het bestuur van Sint Maarten te allen tijde, en dus ook in het kader van de besluitvorming naar aanleiding van deze evaluatie, interpretatiegeschillen voorleggen aan de raad van ministers van het Koninkrijk.

De evaluatiecommissie en het bestuur van Curaçao verschillen van opvatting over het te hanteren toetsingskader bij de evaluatie. De evaluatiecommissie verwijst in dat licht dan ook naar aanbeveling 2 die zij handhaaft. Het is overigens ook dit verschil van inzicht dat aan de basis ligt van zo goed als alle door het bestuur van Curaçao aangedragen bedenkingen.

Dat geldt ook voor de wens van het bestuur van Curaçao om de aanbevelingen 2 tot en met 6 en de daarop betrekking hebbende onderdelen van het ontwerpadvies te verwijderen. Het ontwerp advies valt volgens het bestuur van Curaçao voor een groot deel buiten de normstelling van artikel 15 van de Rft. Artikel 33, tiende lid, onder e en f, zijn slechts van toepassing voor zover het betreft aanbevelingen die bevorderen dat aan de normen kan worden voldaan respectievelijk aanbevelingen met betrekking tot het krachtens Rft uit te oefenen toezicht. Aangezien het bestuur van Curaçao meent aan de normen van de Rft te voldoen en de aanbevelingen 2 tot en met 6 voorts niet betreffen het door de Rft uit te oefenen toezicht wenst het bestuur van Curaçao deze elementen te verwijderen. De evaluatiecommissie meent dat Curaçao (nog) niet voldoet aan de normen van de Rft en meent dat de aanbevelingen (deels) wel het uit te oefenen toezicht betreffen. Daarnaast zijn de onderdelen a tot en met f van het tiende lid van artikel 33 niet uitputtend, nu dat beschrijft dat het advies van de evaluatiecommissie in ieder geval de onder a tot en met f genoemde elementen omvat. De evaluatiecommissie handhaaft de betwiste elementen.

Wel voegt zij voor de duidelijkheid de aanbevelingen 5a en 5b uit het ontwerpadvies samen in een aanbeveling 5. Het bestuur van Curaçao meent dat deze aanbevelingen dubbelen, dan wel een nieuwe normstelling creëren. De evaluatiecommissie steunt die opvatting niet. Ten einde een kapitaaldienst op te stellen die aan de normen van artikel 15, eerste lid, voldoet en die tevens alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten bevat en voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid, is er meer nodig dan alleen een verbinding met de SNA. De aanbeveling is er tevens op gericht de mogelijkheid te vergroten van een positief advies van het Cft op dit deel van de begroting.

Het bestuur van Curaçao is van oordeel dat de evaluatiecommissie bij het oordeel over de vraag of Curaçao voldoet aan de normen genoemd in artikel 15 van de Rft haar taak

te ruim heeft opgevat. “De Commissie baseert haar oordeel in belangrijke mate op overwegingen die verder gaan dan de normstelling in de Rft. Bij de beoordeling of wordt voldaan aan de normen van artikel 15, moet uitsluitend getoetst worden aan die vigerende normen en niet aan normen die de Commissie wenselijk acht”, aldus het bestuur.

De evaluatiecommissie deelt dit oordeel van het bestuur van Curaçao niet. Naar opvatting van de evaluatiecommissie introduceert zij geen nieuwe normstelling. In haar betoog lijkt het bestuur van Curaçao zich uitsluitend te beperken tot de letter van de normstelling van artikel 15, eerste lid. De evaluatiecommissie betoogt dat de centrale normstelling van artikel 15, eerste lid niet geïsoleerd kan worden van de aspecten genoemd in het tweede lid en van het derde lid en dat de evaluatiecommissie mede gelet op de doelstelling van de Rft en het bepaalde in de memorie van toelichting bij haar beoordeling ook beziet in hoeverre er door de landen zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan. Bovendien dient gedurende de gehele begrotingscyclus te worden voldaan aan de normen en niet alleen aan de voorkant daarvan bij de vaststelling van de begroting. Deze laatste opmerkingen zijn ook te plaatsen in het licht van de doelstelling van de Rft, namelijk dat het toezicht zoals dat in de Rft wordt geregeld geen doel op zich is: het is erop gericht de instituties van de nieuwe landen zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt. De evaluatiecommissie wordt op basis van artikel 33, elfde lid, en de memorie van toelichting ook geacht bij haar beoordeling ook (mede) de door het Cft gedurende de evaluatieperiode uitgebrachte adviezen en rapportages en eventuele, op grond van de Rft gegeven aanwijzingen te betrekken.

Het bestuur van Curaçao meent dat de evaluatiecommissie het financieel beheer op diverse punten tot zelfstandige normen verheft en dat de redenering andersom moet zijn: als aan de normen voldaan wordt, moet de conclusie zijn dat het financieel beheer in den brede op voldoende niveau is (ook al zou daar op punten ruimte voor verdere verbetering zijn). Het bestuur van Sint Maarten geeft aan dat het gedurende de laatste jaren specifiek veel aandacht heeft besteed aan het financieel beheer. Letterlijk geeft het bestuur van Sint Maarten aan: “Het financieel beheer zelf is geen norm. Het gevolg van goed financieel beheer leidt automatisch tot het voldoen aan de normen in artikel 15 van de Rft. Zoals (…) vermeld dient het oordeel van de Commissie gezien te worden in een breed perspectief”.

De evaluatiecommissie deelt (herhaald) niet de opvatting (van het bestuur van Curaçao) dat het financieel beheer tot zelfstandige norm wordt verheven. De commissie acht goed financieel beheer echter een onontkoombare voorwaarde om op blijvende basis met behulp van de eigen instituties en met het eigen bestuurlijk handelen een gezonde financiële huishouding te voeren die voldoet aan de normen van artikel 15 welke ook opgenomen zijn in de eigen regelgeving enzo leest zij ook de opmerking van Sint Maarten over goed financieel beheer in relatie tot voldoen aan de normen van artikel 15. Dit ook in lijn met de doelstelling van de Rft en hetgeen in de memorie van toelichting bij artikel 33 is verwoord. En het sluit ook aan bij de opvatting van het bestuur van Curaçao zelf als verwoord in de Algemene Beschouwingen in de memorie van toelichting op de begroting 2015, waarin staat dat het financieel beleid en beheer zal worden versterkt opdat de Rft op termijn overbodig wordt.

Het bestuur van Curaçao meent dat het ontwerpadvies als geheel de indruk wekt dat de evaluatiecommissie haar oordeel dat beëindiging van het toezicht nog niet aan de orde kan zijn, voor een belangrijk deel baseert op haar opvatting dat bepaalde verdere verbeteringen in het financieel beheer nodig zijn naast een versterking van de eigen instituties en het eigen bestuurlijk handelen en toezicht. Daarmee stelt de evaluatiecommissie volgens het bestuur, zoals gezegd, normen waarvoor de Rft geen basis biedt. Uit het ontwerpadvies wordt volgens het bestuur niet duidelijk welke andere gronden, die niet het financieel beheer betreffen, dan het oordeel moeten dragen dat Curaçao onvoldoende aan de normen voldoet voor een volgende evaluatie op een eerder moment dan drie jaar.

De evaluatiecommissie deelt deze opvatting niet. Zij betoogt onder meer dat voor de beoordeling ter beëindiging of voortzetting de jaren 2012, 2013 en 2014 in ogenschouw moeten worden genomen. Voor het jaar 2012 geldt dat daarop tijdens de begrotingsuitvoering een aanwijzing is gegeven door de raad van ministers van het Koninkrijk en dat dus alleen al om die reden in 2012 niet is voldaan aan de normen. Daardoor is er dan tevens alleen al om die reden bij de onderhavige evaluatie geen sprake van het ten minste drie achtereenvolgende jaren – zijnde 2012, 2013 en 2014 - geheel voldoen aan de normen, genoemd in artikel 15, eerste lid.

Wat de opmerking van het bestuur van Curaçao betreft of tot een volgende evaluatie gekomen kan worden op een eerder moment dan drie jaar herhaalt de evaluatiecommissie het reeds door haar gestelde, namelijk dat als de positieve ontwikkelingen van Curaçao zich voortzetten, te zijner tijd een gemotiveerd verzoek door het bestuur van Curaçao ingevolge artikel 33, vierde lid, van de Rft kan worden gedaan aan de raad van ministers van het Koninkrijk om een volgende evaluatie eerder dan in 2018 te doen plaatsvinden.

Tot slot gaat de evaluatiecommissie in op de opmerking van het bestuur van Curaçao aan het slot van de bijlage van haar schriftelijke reactie. Daarin stelt het bestuur van Curaçao dat het toezicht op de gewone dienst op afzienbare termijn eindig moet kunnen zijn.
De evaluatiecommissie meent dat het toezicht op de gewone dienst niet los gezien kan worden van het toezicht op de kapitaaldienst. Beide delen vormen samen de begroting en beide delen zijn via de rentelastnorm, onderhoud van kapitaalgoederen en afschrijvingslasten met elkaar verbonden.

Tot slot, dankwoord
De evaluatiecommissie dankt voor een ieders inbreng, mondeling dan wel schriftelijk, die het haar mogelijk heeft gemaakt haar taak uit te voeren binnen de korte termijn die daarvoor stond. Met haar eindadvies spreekt de evaluatiecommissie de wens uit dat deze bijdraagt tot het ontwikkelen van door alle betrokken partijen gezamenlijk gedragen inzichten ten aanzien van de toekomstige toepassing van de Rft en het op termijn beëindigen daarvan.